

EXMO. SR. MINISTRO PRESIDENTE DO EG. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A **ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS - AMB**, associação civil sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ/MF sob o nº. 34.102.228/0001-04, representativa dos interesses dos magistrados brasileiros, com sede no SCN, Quadra 2, Bloco D, Torre B, Sala 1302, Shopping Liberty Mall, Brasília-DF, CEP: 70712-903, **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO - ANAMATRA**, associação civil sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ/MF sob o n. 00.536.110/0001-72, representativa dos interesses dos magistrados da Justiça do Trabalho, com sede no SHS, Quadra 06, bloco E, conjunto A, salas 602 a 608, Ed. Brasil XXI Business Center Park I, Brasília, DF, CEP.: 70.316-000, e, **ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DO BRASIL - AJUFE**, associação civil sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ/MF sob o nº. 13.971.668/0001-28, representativa dos interesses dos magistrados da Justiça Federal, com sede no SHS, Quadra 06, bloco E, conjunto A, salas 1.305/1.311, Brasília/DF - CEP: 70.322-915, vêm, respeitosamente, por seus advogados, propor a presente

Ação Direta de Inconstitucionalidade

(CF, art. 102, I, a)

com

pedido de medida cautelar

(Lei n. 9.868/99, art. 10)

em face dos **artigos 101 a 104 do ADCT**, introduzidos pela Emenda Constitucional n. 95, promulgada em 15.12.2016, que alterou o Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1988, ao inserir os artigos 101, 102, 103, 104 105, 106, 107, 108 e 109, e instituir o “Novo Regime Fiscal”, nos termos e pelos motivos que passa a expor.

I – A QUESTÃO EM DEBATE: A “CONSTITUCIONALIZAÇÃO” DE NORMA TÍPICA DO LEGISLADOR ORDINÁRIO, DE NATUREZA ORÇAMENTÁRIA E DE EFICÁCIA TEMPORÁRIA, QUE TINHA DE CONTAR COM A PARTICIPAÇÃO DOS 3 PODERES DA REPÚBLICA NA SUA FORMAÇÃO, MAS QUE FOI INTRODUZIDA NO “ADCT” POR EMENDA CONSTITUCIONAL SEM A PARTICIPAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO. VIOLAÇÃO DO INCISO III, DO § 4º, DO ART. 60 DA CF

Visa a presente ação impugnar a parte da EC n. 95 que, ao promover a alteração do ADCT da CF de 1988 para instituir o que denominou de “Novo Regime Fiscal”, assim o fez violando a autonomia administrativa e financeira dos Tribunais (CF, art. 99), bem como a independência e harmonia dos Poderes (CF, art. 2º), o que nem mesmo uma Emenda Constitucional poderia fazer, tendo em vista a vedação do inciso III, do § 4º, do art. 60, da CF.

Indague-se sobre a natureza material dessas normas que instituíram o Novo Regime Fiscal -- confessadamente provisório, com previsão certa de duração (20 anos) e possível revisão no curso dessa duração (10 anos) -- e não haverá dúvida de que se tratam de normas de natureza tipicamente orçamentária, que haveriam de ter sido veiculadas por meio de Lei Ordinária.

É certo que o texto rígido da Constituição Federal pode e deve contemplar um determinado Regime Fiscal para a Federação. Ocorre que o legislador constituinte originário estabeleceu, no artigo 165 da CF, 3 (três) modalidades de leis orçamentárias, a saber: (a) uma lei que disporá sobre o “plano plurianual”, com vigência de 4 anos; (b) uma lei que disporá sobre as “diretrizes orçamentárias”, com vigência de 1 ano; e (c) uma lei que disporá sobre o “orçamento anual”, com vigência igualmente de 1 ano.

Conquanto as 3 (três) leis cogitadas sejam da iniciativa do Poder Executivo, deve o Poder Judiciário **participar necessariamente** da elaboração delas, em respeito à autonomia administrativa e financeira dos Tribunais (CF, art. 99), assim como em respeito à independência e harmonia dos Poderes (CF, art. 2º).

O mesmo não se pode dizer com relação às emendas constitucionais, em face das quais o Poder Judiciário não possui qualquer ingerência no processo legislativo.

Somente aqueles indicados nos incisos I (1/3 dos membros da Câmara ou do Senado), II (Presidente da República) e III (mais da metade das Assembleias Legislativas por meio de manifestação da maioria relativa de seus membros), do art. 60, da CF, é que podem apresentar emendas à Constituição Federal e, portanto, participar do processo legislativo que resulta em Emenda Constitucional.

O exame do Novo Regime Fiscal veiculado pela EC n. 95 revela, porém, que ele está **limitando e restringindo** a autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário de participar da elaboração do seu próprio orçamento, (a) seja porque o Novo Regime Fiscal **já impôs limitações** -- que somente a “realidade orçamentária” poderia impor -- **sem a participação** do Poder Judiciário pelo período de 20 anos, (b) seja porque **atribuiu com exclusividade** ao Chefe do Poder Executivo a possibilidade de promover a **revisão das limitações**, após o 10º ano de vigência do Novo Regime Fiscal, uma vez mais **sem a participação** do Poder Judiciário.

Então, o que se pode depreender, é que o legislador, ao fazer a opção de “constitucionalizar” norma que seria objeto de disciplina por meio de lei ordinária, com a participação necessária do Poder Judiciário no processo legislativo, acabou por afastar o Poder Judiciário desse processo.

Como o texto rígido da Constituição Federal não foi alterado pela EC n. 95 -- permanecendo hígido especialmente quanto à autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário, contemplada no art. 99, decorrente do princípio da independência e harmonia dos Poderes contido no art. 2º -- resta evidente a violação da cláusula pétrea pela EC n. 95, porque vedada no inciso III, do § 4º, do art. 60, da CF, a “deliberação de emenda tendente a abolir” ... “a separação dos poderes”.

Por mais nobres que sejam os motivos ou mais necessárias que sejam as medidas implementadas, parece claro que as normas veiculadas na EC n. 95 não poderiam ser introduzidas no texto constitucional -- ainda que no ADCT -- porque ao assim fazer trilhou-se um processo legislativo que não permite a participação do Poder Judiciário, para produzir um texto legal (constitucional) que somente poderia ser veiculado em lei orçamentária que contasse com a participação do Poder Judiciário na sua elaboração.

Ai está a violação do inciso III, do § 4º, do art. 60, da CF, que estabelece que “não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir” ... “a separação dos Poderes”, **uma vez que**, no período de vigência da EC n. 95 -- ou seja, por 20 anos -- a separação dos Poderes estará claramente comprometida, assim como a partir do 10º ano, quando apenas o Chefe do Poder Executivo terá a iniciativa para alterar esses limites.

II – A LEGITIMAÇÃO DAS AUTORAS, A PERTINÊNCIA TEMÁTICA E O INTERESSE DE AGIR PARA IMPUGNAR DISPOSITIVO DO ESTATUTO DO SERVIDOR PÚBLICO QUE SE APLICA À MAGISTRATURA

Como esclarecido no capítulo antecedente, impugna a presente ADI normas introduzidas pela EC n. 95 no ADCT da CF de 1988, que, por serem típicas normas orçamentárias, que deveriam ser veiculadas em leis ordinárias e contar com a participação do Poder Judiciário no seu processo de formação, acabaram por violar a autonomia administrativa e financeira dos Tribunais (CF, art. 99), assim como a independência e harmonia dos Poderes (CF, art. 2º), ao serem veiculadas em espécie de lei que não permite a participação do Poder Judiciário no processo de formação (emenda constitucional).

Dai já se pode depreender que a limitação da participação do Poder Judiciário na elaboração da sua proposta orçamentária refletirá, necessariamente, no seu regular funcionamento.

No caso, a legitimidade ativa das autoras decorre do art. 103, IX, da CF, e do art. 2º, IX, da Lei 9.868/99, que autorizam a propositura da ação direta de inconstitucionalidade por “*entidade de classe de âmbito nacional*”.

As autoras representam, em âmbito nacional, a classe dos magistrados brasileiros de forma ampla (AMB), dos magistrados trabalhistas (Anamatra) e dos magistrados federais (AJUFE). Em sede de controle concentrado de constitucionalidade esse eg. STF já afirmou que elas possuem legitimação para realizar a defesa exatamente do “regular funcionamento” do Poder Judiciário, como se pode ver da ementa do seguinte precedente (STF, Pleno, ADI 1303, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ. 01.09.00):

“EMENTA: MEDIDA LIMINAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DE SANTA CATARINA: § 2º DO ART. 45: REDAÇÃO ALTERADA PELA RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 062/95-TRT/SC: PROMOÇÃO POR ANTIGÜIDADE: JUIZ MAIS ANTIGO; VOTO SECRETO. PRELIMINAR: ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS - AMB; LEGITIMIDADE ATIVA; PERTINÊNCIA TEMÁTICA. DESPACHO CAUTELAR, PROFERIDO NO INÍCIO DAS FÉRIAS FORENSES, AD REFERENDUM DO PLENÁRIO (art. 21, IV e V do RISTF). 1. Preliminar: esta Corte já sedimentou, em sede de controle normativo abstrato, o entendimento da pertinência temática relativamente à legitimidade da Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB, admitindo que sua atividade associativa nacional busca realizar o propósito de aperfeiçoar e defender o funcionamento do Poder Judiciário, não se limitando a matérias de interesse corporativo ADI nº 1.127-8). (...)”

É certa, também, a pertinência temática entre o objeto da ação e os fins sociais das autoras, até porque os seus associados são magistrados e as restrições impostas pela EC 95 afetarão diretamente o regular funcionamento do Poder Judiciário e, por consequência, a atuação dos seus membros no exercício de suas funções judicantes.

Está claro, finalmente, o interesse de agir, diante da adequação da presente ação, na medida em que se mostra necessário afastar, do âmbito do Poder Judiciário, as restrições orçamentárias impostas pela EC n. 95.

Resta evidente, ainda, que a pretensão deduzida na presente ação vincula-se à defesa do regular funcionamento do Poder Judiciário e não a direitos corporativos.

E ai convém fazer um registro necessário: caso estivesse vigendo desde a promulgação da CF de 1988, norma equivalente para pelo menos preservar o valor real da remuneração da magistratura brasileira, não teriam as autoras de propor tantas medidas como foram proposta para tentar preservar a garantia da revisão geral anual prevista no art. 37, X, da CF.

Não é disso, porém, que trata a presente ação. Ela veicula pretensão que visa à defesa do regular funcionamento do Poder Judiciário, o que atinge diretamente tanto a classe dos magistrados, porque havendo uma “maquina administrativa” eficiente melhor será prestada a jurisdição, como também atinge os jurisdicionados, porque a prestação jurisdicional mais célere implica a concretização da justiça tal como prevista na Constituição Federal.

III – DURANTE 20 ANOS O PODER JUDICIÁRIO NÃO PODERÁ EXERCER, NA SUA PLENITUDE, A AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA (CF., ART. 99), DECORRENTE DO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA DOS PODERES (CF, art. 2º). A “SEPARAÇÃO DOS PODERES” ESTARÁ COMPROMETIDA. NORMA CONSTITUCIONAL VEDADA NO ART. 60, § 4º, III

Esse eg. Supremo Tribunal Federal já se deparou, em diversas oportunidades, com ações questionando leis orçamentárias, nas quais o Poder Judiciário foi aliado do processo legislativo ou lhe foi imposta uma limitação por outro Poder sem que tivesse participado do processo legislativo. Em todas as oportunidades, essa Corte proclamou a nulidade, por vício de inconstitucionalidade, das leis orçamentárias. Vejam-se os precedentes:

“Lei de Diretrizes Orçamentárias: participação necessária do Poder Judiciário na fixação do limite de sua proposta orçamentária (CF, art. 99, PAR. 1.): relevância da arguição e periculum in mora que aconselham a suspensão cautelar da lei que não atendeu a dita exigência de participação: precedente (ADIn 810)”
(ADI 848/RO-MC, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 16/4/93)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. IMPUGNAÇÃO DIRIGIDA CONTRA A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DO ESTADO DO PARANÁ, QUE FIXOU LIMITE DE PARTICIPAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NO ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO SEM A SUA INTERVENÇÃO. AFRONTA AO § 1º DO ARTIGO 99 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O Supremo Tribunal Federal, em duas oportunidades (ADIMC 468-9, Rel. Min. Carlos Velloso, e ADIMC 810-2, Rel. Min. Francisco Rezek), deferiu a suspensão cautelar da vigência de disposições legais que fixaram limite percentual de participação do Poder Judiciário no Orçamento do Estado sem a intervenção desse Poder. A hipótese dos autos ajusta-se aos precedentes referidos, tendo em vista que se trata de impugnação dirigida contra a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado do Paraná para o exercício de 1999, que fixou o limite de 7% (sete por cento) de participação do Poder Judiciário na receita geral do Estado totalmente à sua revelia. Cautelar deferida”
(ADI nº 1.911/PR-MC, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Ilmar Galvão, DJ de 12/03/99).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DO ESTADO DO PARANÁ. MEDIDA CAUTELAR. Limite percentual destinado ao Judiciário estipulado a revelia do Tribunal de Justiça do Estado. Aspecto de bom direito reconhecido na ausência de tal participação na fixação do referido limite (artigo 99 - PAR-1. da Constituição). Periculum in mora situado na iminência do ano de 1993, a que se dirigem as destinações legais. Medida cautelar concedida”
(ADI 810/PR-MC, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Francisco Rezek, DJ de 19/2/93).

EMENTA Ação Direta de Inconstitucionalidade. AMB. Lei nº 14.506, de 16 de novembro de 2009, do Estado do Ceará. Fixação de limites de despesa com a folha de pagamento dos servidores estaduais do Poder Executivo, do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público estadual. Conhecimento parcial. Inconstitucionalidade.

(...).

6. O diploma normativo versa sobre execução orçamentária, impondo limites especialmente às despesas não previstas na folha normal de pessoal. Tais limites, conquanto não estejam disciplinados na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual, buscam controlar a forma de gestão dos recursos orçamentários já aprovados. **A participação necessária do Poder Judiciário na construção do pertinente diploma orçamentário diretivo, em conjugação com os outros Poderes instituídos, é reflexo do status constitucional da autonomia e da independência que lhe são atribuídas no artigo 2º do Diploma Maior.** Esse é o entendimento que **decorre diretamente do conteúdo do art. 99, § 1º, da Constituição Federal.**

7. **A autonomia financeira não se exaure na simples elaboração da proposta orçamentária, sendo consagrada, inclusive, na execução concreta do orçamento e na utilização das dotações postas em favor do Poder Judiciário.** O diploma impugnado, ao restringir a execução orçamentária do Judiciário local, é formalmente inconstitucional, em razão da ausência de participação desse na elaboração do diploma legislativo.

8. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para declarar, com efeitos *ex tunc*, a inconstitucionalidade da expressão “e Judiciário” contida nos arts. 1º e 6º da lei impugnada e para declarar a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto dos demais dispositivos da Lei nº 14.506/09 do Estado do Ceará, afastando do seu âmbito de incidência o Poder Judiciário.

(ADI 4426, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 09/02/2011, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-093 DIVULG 17-05-2011 PUBLIC 18-05-2011)

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO PROPOSTA PELA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFENSORES PÚBLICOS – ANADEP. ART. 103, IX, DA CRFB/88. LEGITIMIDADE ATIVA. PERTINÊNCIA TEMÁTICA CARACTERIZADA. LEI Nº 10.437/2015 DO ESTADO DA PARAÍBA. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL QUANTO À MATÉRIA. POSSIBILIDADE DE FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. DEVER PROCESSUAL DE IMPUGNAÇÃO DO OBJETO NÃO INTEIRAMENTE CUMPRIDO. AÇÃO CONHECIDA PARCIALMENTE. DEFENSORIA PÚBLICA. AUTONOMIA FUNCIONAL, ADMINISTRATIVA E ORÇAMENTÁRIA. ART. 134, § 2º, DA CRFB/88. REDUÇÃO UNILATERAL, PELO GOVERNADOR DO ESTADO, DOS VALORES CONSTANTES DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA ELABORADA E APRESENTADA PELA DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL. APRECIÇÃO DA PROPOSTA DE LEI ORÇAMENTÁRIA. ATRIBUIÇÃO DO PODER LEGISLATIVO. SEPARAÇÃO DOS PODERES. ARTS. 2º E 166 DA CRFB/88. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE SEM A PRONÚNCIA DE NULIDADE. AÇÃO DIRETA PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESTA PARTE, JULGADA PROCEDENTE PARA A FIXAÇÃO DE TESE.

1. Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa, bem como a prerrogativa de formulação de sua própria proposta orçamentária (art. 134, § 2º, da CRFB/88), por força da Constituição da República (Emenda Constitucional nº 45/2004).

2. O acesso à Justiça, garantia constitucional prevista no art. 5º, XXXV, da CRFB/88, exige a disponibilidade de instrumentos processuais idôneos à tutela dos bens jurídicos protegidos pelo direito positivo, por isto que a Constituição da República atribui ao Estado o dever de prestar a assistência jurídica integral aos necessitados (CRFB, art. 5º, LXXIV) e destinou à Defensoria Pública, instituição essencial à função jurisdicional do Estado (CRFB, art. 134), essa atribuição que representa verdadeira essencialidade do próprio Estado Democrático de Direito.

3. À Defensoria Pública Estadual compete a prerrogativa de elaborar e apresentar sua proposta orçamentária, a qual está condicionada tão somente a (i) obedecer a Lei de Diretrizes Orçamentárias; (ii) ser encaminhada em conformidade com a previsão do art. 99, § 2º, da CRFB/88.

4. **O Poder Executivo, que detém a competência para deflagrar o processo legislativo (art. 165, I, II e III, da CRFB/88), uma vez atendida essa dupla de requisitos, não pode realizar qualquer juízo de valor sobre o montante ou o impacto financeiro da proposta orçamentária apresentada pela Defensoria Pública Estadual, preconizada nos termos dos artigos 99, § 2º,**

c/c 134, § 2º, da CRFB/88, cabendo-lhe tão somente consolidar a proposta encaminhada e remetê-la ao órgão legislativo correspondente, sem introduzir nela quaisquer reduções ou modificações.

5. A lei orçamentária deve ser apreciada pelo Poder Legislativo correspondente, ao qual caberá deliberar sobre a proposta apresentada pela Defensoria Pública Estadual, fazendo-lhe as modificações que julgar necessárias dentro dos limites constitucionalmente estabelecidos (§§ 3º e 4º do art. 166 da CRFB/88).

6. In casu, a **redução unilateral do valor da proposta orçamentária elaborada pela Defensoria Pública estadual apresentada em consonância com as disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias e demais requisitos constitucionais, por ato do Governador do Estado da Paraíba no momento da consolidação do projeto de lei orçamentária anual a ser enviada ao Poder Legislativo, revela verdadeira extrapolação de sua competência, em clara ofensa à autonomia da referida instituição (art. 134, § 2º, da CRFB/88) e à separação dos poderes (arts. 2º e 166, da CRFB/88).**

7. (...).

(...)

12. Ação parcialmente conhecida e, nesta parte, julgada procedente para **declarar a inconstitucionalidade, sem a pronúncia de nulidade, da Lei Estadual nº 10.437/2015, do Estado da Paraíba, apenas quanto à parte em que fixou a dotação orçamentária à Defensoria Pública estadual em razão da prévia redução unilateral perpetrada pelo Governador do Estado, para fixar a seguinte tese: “É inconstitucional a redução unilateral pelo Poder Executivo dos orçamentos propostos pelos outros Poderes e por órgãos constitucionalmente autônomos,** como o Ministério Público e a Defensoria Pública, na fase de consolidação do projeto de lei orçamentária anual, quando tenham sido elaborados em obediência às leis de diretrizes orçamentárias e enviados conforme o art. 99, § 2º, da CRFB/88, cabendo-lhe apenas pleitear ao Poder Legislativo a redução pretendida, visto que a fase de apreciação legislativa é o momento constitucionalmente correto para o debate de possíveis alterações no Projeto de Lei Orçamentária”.

(ADI 5287, Relator Min. Luiz Fux, Pleno, DJ. 12.9.2016)

Nesse último julgamento, conquanto pertinente à limitação imposta pelo Poder Executivo de um Estado ao orçamento da Defensoria Pública, entendeu esse eg. STF fixar a tese -- que tem aplicação em face das propostas orçamentárias do Poder Judiciário -- no sentido de que: **“É inconstitucional a redução unilateral pelo Poder Executivo dos orçamentos propostos pelos outros Poderes** e por órgãos constitucionalmente autônomos, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, na fase de consolidação do projeto de lei orçamentária anual, quando tenham sido elaborados em obediência às leis de diretrizes orçamentárias e **enviados conforme o art. 99, § 2º, da CRFB/88,** cabendo-lhe apenas pleitear ao Poder Legislativo a redução pretendida, visto que a fase de apreciação legislativa é o momento constitucionalmente correto para o debate de possíveis alterações no Projeto de Lei Orçamentária”

A tese fixada por essa eg. Corte no referido julgamento tem aplicação certa no caso sob exame, porque também Emenda Constitucional não poderia alijar o Poder Judiciário do processo legislativo de formação do seu orçamento.

* * *

Fixadas essas premissas, veja-se o que fez o legislador constituinte derivado, ao promulgar a EC n. 95/2016 e criar o que denominou como Novo Regime Fiscal mediante a inserção dos artigos 101 a 109 no ADCT.

No artigo 101 assentou que estaria sendo criado o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que terá vigência por 20 anos, tal como previsto nos artigos 102 a 109 do ADCT:

“Art. 101. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 102 a 109 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”

No artigo 102 estabeleceu os LIMITES das propostas de “lei orçamentária” para os próximos 20 anos, inclusive do Poder Judiciário, chegando a indicar que o limite já estabelecido no art. 99, § 1º, da CF, teria se SUBMETTER ao limite do Novo Regime Fiscal, como se pode ver do § 3º do art. 102:

“Art. 102. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

I - do Poder Executivo;

II - do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário;

(...)

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o caput deste artigo equivalerá:

I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e

II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

§ 2º Os limites estabelecidos na forma do inciso IV do caput do art. 51, do inciso XIII do caput do art. 52, do § 1º do art. 99, do § 3º do art. 127 e do § 3º do art. 134 da Constituição Federal não poderão ser superiores aos estabelecidos nos termos deste artigo.

§ 3º A mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária demonstrará os valores máximos de programação compatíveis com os limites individualizados calculados na forma do § 1º deste artigo, observados os §§ 7º a 9º deste artigo.

§ 4º As despesas primárias autorizadas na lei orçamentária anual sujeitas aos limites de que trata este artigo não poderão exceder os valores máximos demonstrados nos termos do § 3º deste artigo.

§ 5º É vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de que trata este artigo.

§ 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:

I - transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do caput do art. 21, todos da Constituição Federal, e as complementações de que tratam os incisos V e VII do caput do art. 60, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

II - créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal;

III - despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e

IV - despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

§ 7º Nos três primeiros exercícios financeiros da vigência do Novo Regime Fiscal, o Poder Executivo poderá compensar com redução equivalente na sua despesa primária, consoante os valores estabelecidos no projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo no respectivo exercício, o excesso de despesas primárias em relação aos limites de que tratam os incisos II a V do caput deste artigo.

§ 8º A compensação de que trata o § 7º deste artigo não excederá a 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento) do limite do Poder Executivo.

§ 9º Respeitado o somatório em cada um dos incisos de II a IV do caput deste artigo, a lei de diretrizes orçamentárias poderá dispor sobre a compensação entre os limites individualizados dos órgãos elencados em cada inciso.

§ 10. Para fins de verificação do cumprimento dos limites de que trata este artigo, serão consideradas as despesas primárias pagas, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário no exercício.

§ 11. O pagamento de restos a pagar inscritos até 31 de dezembro de 2015 poderá ser excluído da verificação do cumprimento dos limites de que trata este artigo, até o excesso de resultado primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do exercício em relação à meta fixada na lei de diretrizes orçamentárias.”

No inciso II, do art. 102, indicou os órgãos do Poder Judiciário da União que estarão submetidos ao Novo Regime Fiscal. No inciso I do § 1º estabeleceu que o Novo Regime Fiscal deverá ser observado já na elaboração da lei orçamentária de 2017 e no inciso II, do mesmo § 1º, que deverá ser observada nos exercícios posteriores.

No § 2º do art. 102 estabeleceu que os limites previstos no § 1º do art. 99, da CF, deverão observar os limites do Novo Regime Fiscal. No § 5º do art. 102 fixou a vedação para abertura de crédito suplementar ou especial que amplie a autorização da despesa primária prevista no mesmo artigo 102.

No artigo 103 atribuiu EXCLUSIVAMENTE ao Chefe do Poder Executivo -- sem cogitar da participação do Poder Judiciário -- a competência para PROPOR a alteração do MÉTODO DE CORREÇÃO DOS LIMITES do Novo Regime Fiscal, a partir do 10º ano de sua vigência, por meio de projeto de Lei Complementar, revelando, também, aí, que a matéria não era para ser tratada em sede de norma constitucional:

“Art. 103. O Presidente da República poderá propor, a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal, projeto de lei complementar para alteração do método de correção dos limites a que se refere o inciso II do § 1º do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Parágrafo único. Será admitida apenas uma alteração do método de correção dos limites por mandato presidencial.”

No artigo 104 estabeleceu diversas vedações e/ou sanções decorrentes do eventual descumprimento do Novo Regime Fiscal, ATÉ o final do exercício de RETORNO das DESPESAS aos respectivos limites:

“Art. 104. No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do caput do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações:

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;

VII - criação de despesa obrigatória; e

VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal.

§ 1º As vedações previstas nos incisos I, III e VI do caput, quando descumprido qualquer dos limites individualizados dos órgãos elencados nos incisos II, III e IV do caput do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aplicam-se ao conjunto dos órgãos referidos em cada inciso.

§ 2º Adicionalmente ao disposto no caput, no caso de descumprimento do limite de que trata o inciso I do caput do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ficam vedadas:

I - a criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; e

II - a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

*§ 3º No caso de descumprimento de qualquer dos limites individualizados de que trata o caput do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, **fica vedada a concessão da revisão geral prevista no inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal.***

§ 4º As vedações previstas neste artigo aplicam-se também a proposições legislativas.”

Algumas das vedações previstas no artigo 104 serão draconianas para o Poder Judiciário, como, por exemplo, a de criação de cargos, emprego ou função, a admissão ou contratação de pessoal e a realização de concursos (incisos I, IV e V, do art. 104).

É dizer: Varas não poderão ser criadas e Tribunais não poderão ser ampliados por 20 anos, pouco importando que venha a ocorrer uma grande ampliação do número de processos.

Para as autoras, essas normas, contidas nos artigos 101 a 104 do ADCT, não podem ser aplicadas em face do Poder Judiciário, porque ele não participou -- nem teria como participar -- do processo legislativo que resultou na EC n. 95/2016.

Pode-se afirmar que a declaração de inconstitucionalidade apenas do inciso II, do art. 102, já acarretaria a inconstitucionalidade POR ARRASTAMENTO dos demais artigos, porque todos eles se reportam aos Poderes mencionados no inciso II, do art. 102, dentre eles o “Poder Judiciário”.

De qualquer sorte, para que não haja dúvida quanto à extensão da impugnação feita nessa ação, indicam as autoras expressamente o inciso II, do art. 102, do ADCT, e os demais que, por arrastamento, tenham de ser declarados inconstitucionais, porque estariam impondo limitações ao Poder Judiciário.

Além da impugnação específica do inciso II, do art. 102, do ADCT, e dos que dele decorram (os demais incisos e parágrafos do art. 102 e 104), é necessário impugnar também o art. 103, do ADCT, uma vez que nele é que se atribuiu a competência exclusiva ao Chefe do Poder Executivo para a iniciativa da lei que, a partir do 10º ano de vigência do Novo Regime Fiscal, poderá alterar os limites agora fixados, mais uma vez sem a participação do Poder Judiciário.

* * *

Quanto às normas contidas nos artigos 105 a 109, no entender das autoras, ainda que possam estar violando os dispositivos constitucionais indicados nessa ação, não parecem ter pertinência com o Poder Judiciário, e, portanto, não seriam passíveis de impugnação pelas associações de classe da magistratura.

Basta ver que (a) no artigo 105 foram estabelecidas as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e ensino, (b) no art. 106 foram estabelecidas vedações pertinentes a “emendas individuais” objeto do § 9º do art. 166 da CF, (c) no art. 107 foram estabelecidas regras gerais para aplicação da EC, pertinente a inexistência de constituição de obrigação de pagamento futuro ou de inexistência de revogação, dispensa ou suspensão de dispositivos legais ou constitucionais que disponham de metas fiscais ou limites de despesas, (d) no artigo 108 foi estabelecida a obrigação de a proposição legislativa que cria ou altera despesa obrigatória ou renúncia de receita ter se estar acompanhada da estimativa do seu impacto; e (e) no artigo 109 foi estabelecida a possibilidade de as propostas legislativas, excetuada a de medida provisória, poder ser suspensa por 1/5 dos membros da casa legislativa para exame da sua compatibilidade com o novo regime fiscal. Veja-se:

“Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108 e 109:

(...)

Art. 105. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão:

I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do caput do art. 212, da Constituição Federal; e

II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”

“Art. 106. A partir do exercício financeiro de 2018, até o último exercício de vigência do Novo Regime Fiscal, a aprovação e a execução previstas nos §§ 9º e 11 do art. 166 da

Constituição Federal corresponderão ao montante de execução obrigatória para o exercício de 2017, corrigido na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”

“Art. 107. As disposições introduzidas pelo Novo Regime Fiscal:

I - não constituirão obrigação de pagamento futuro pela União ou direitos de outrem sobre o erário; e

II - não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas.”

“Art. 108. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”

“Art. 109. A tramitação de proposição elencada no caput do art. 59 da Constituição Federal, ressalvada a referida no seu inciso V, quando acarretar aumento de despesa ou renúncia de receita, será suspensa por até vinte dias, a requerimento de um quinto dos membros da Casa, nos termos regimentais, para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal.”

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua promulgação.

Art. 3º Fica revogado o art. 2º da Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015.

* * *

Como se pode depreender dos itens antecedentes, o exame de todos os artigos da EC n. 95 revela que o legislador se utilizou da Emenda Constitucional para “constitucionalizar” normas orçamentárias, criando um LIMITADOR para as leis orçamentárias previstas no texto constitucional.

Com efeito, na parte que toca à legislação orçamentária, o legislador constituinte originário estabeleceu no artigo 165, 3 (três) modalidades de leis orçamentárias, a saber: (a) lei para dispor sobre o “plano plurianual”; (b) a lei para dispor sobre as “diretrizes orçamentárias”; e (c) a lei para dispor sobre o “orçamento anual”.

“Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.”

Mesmo que tais leis sejam da iniciativa do Poder Executivo, deve o Poder Judiciário PARTICIPAR da elaboração delas em respeito à autonomia administrativa e financeira dos Tribunais (CF, art. 99), assim como à independência e harmonia dos Poderes (CF, art. 2º).

Então, quando o legislador constituinte derivado resolveu criar esse “Novo Regime Fiscal” por meio de uma Emenda Constitucional, introduzindo normas de eficácia temporária no ADCT, acabou por praticar uma modalidade de fraude legislativa -- ainda que sem a intenção de fraudar, d.v. -- , mas sim de impor uma maior proteção ao Novo Regime Fiscal, de sorte a que ele somente possa ser revogado por outra Emenda Constitucional.

As limitações impostas desde já, pelo período de 20 anos, eram para ser impostas nos Planos Plurianuais, nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e nas Leis Orçamentárias Anuais.

A criatividade legislativa, de prever um Plano Plurianual de 20 anos, por meio de Emenda Constitucional, que introduz normas no ADCT, parece NÃO ter precedente na história constitucional brasileira.

E aí a criatividade legislativa esbarrou em um óbice intransponível: a vedação do inciso III, do § 4º, do art. 60, da CF, quanto a deliberação tendente a abolir “a separação dos poderes, porque ao se utilizar da Emenda Constitucional, para instituir esse Plano Plurianual de 20 anos, afastou o Poder Judiciário do processo legislativo das leis orçamentárias, violando a sua autonomia administrativa e financeira (CF, art. 99) e o princípio da independência e harmonia dos Poderes (CF, art. 2º).

O passo foi largo demais, porque qualquer lei orçamentária demandaria, para a sua formação, de contar com a participação do Poder Judiciário.

Basta ver o texto do art. 3º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/00) que veio a ser vetado pelo então Presidente da República, no ponto em que disciplinava a forma da elaboração do “projeto de lei do plano plurianual”:

*“Art. 3º O **projeto de lei do plano plurianual de cada ente** abrangerá **os respectivos Poderes** e será devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.*

§ 1º Integrará o projeto Anexo de Política Fiscal, em que serão estabelecidos os objetivos e metas plurianuais de política fiscal a serem alcançados durante o período de vigência do plano, demonstrando a compatibilidade deles com as premissas e objetivos das políticas econômica nacional e de desenvolvimento social.

§ 2º O projeto de que trata o caput será encaminhado ao Poder Legislativo até o dia trinta de abril do primeiro ano do mandato do Chefe do Poder Executivo.”

Disponha, claramente, que haveria um projeto de lei do plano plurianual de CADA ENTE e que ele abrangeria os RESPECTIVOS PODERES.

Disponha, ainda, que tal projeto seria encaminhado até o dia 30 de abril do 1º ano do mandato do Chefe do Poder Executivo e que seria devolvido para a sanção até o final do 1º período da sessão legislativa (ou 1º semestre do 1º ano de mandato do Chefe do Poder Executivo).

As razões de veto desse dispositivo se restringiram à IMPOSSIBILIDADE de promover-se a elaboração e finalização do Plano Plurianual no prazo fixado:

*"O caput deste artigo estabelece que o projeto de lei do plano plurianual deverá ser devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, enquanto o § 2º obriga o seu envio, ao Poder Legislativo, até o dia 30 de abril do primeiro ano do mandato do Chefe do Poder Executivo. Isso representará não só **um reduzido período para a elaboração dessa peça, por parte do Poder Executivo, como também para a sua apreciação pelo Poder Legislativo, inviabilizando o aperfeiçoamento metodológico e a seleção criteriosa de programas e ações prioritárias de governo.***

Ressalte-se que a elaboração do plano plurianual é uma tarefa que se estende muito além dos limites do órgão de planejamento do governo, visto que mobiliza todos os órgãos e unidades do Executivo, do Legislativo e do Judiciário. Além disso, o novo modelo de planejamento e gestão das ações, pelo qual se busca a melhoria de qualidade dos serviços públicos, exige uma estreita integração do plano plurianual com o Orçamento da União e os planos das unidades da Federação.

Acréscete-se, ainda, que todo esse trabalho deve ser executado justamente no primeiro ano de mandato do Presidente da República, quando a Administração Pública sofre as naturais dificuldades decorrentes da mudança de governo e a necessidade de formação de equipes com pessoal nem sempre familiarizado com os serviços e sistemas que devem fornecer os elementos essenciais para a elaboração do plano.

Ademais, a fixação de mesma data para que a União, os Estados e os Municípios encaminhem, ao Poder Legislativo, o referido projeto de lei complementar não leva em consideração a complexidade, as peculiaridades e as necessidades de cada ente da Federação, inclusive os pequenos municípios.

Por outro lado, o veto dos prazos constantes do dispositivo traz consigo a supressão do Anexo de Política Fiscal, a qual não ocasiona prejuízo aos objetivos da Lei Complementar, considerando-se que a lei de diretrizes orçamentárias já prevê a apresentação de Anexo de Metas Fiscais, contendo, de forma mais precisa, metas para cinco variáveis - receitas, despesas, resultados nominal e primário e dívida pública -, para três anos, especificadas em valores correntes e constantes.

Diante do exposto, propõe-se veto ao art. 3º, e respectivos parágrafos, por contrariar o interesse público."

Ressaltou-se, no entanto, que **a elaboração do Plano Plurianual envolveria necessariamente a participação do Poder Judiciário**, vale dizer, a atuação do Poder Judiciário na sua FORMAÇÃO.

E a leitura dos diversos dispositivos da Constituição Federal não deixa dúvida de que no âmbito da PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA a limitação máxima, em termos temporais, é a do Plano Plurianual.

Os planos plurianuais devem ter vigência “até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente”. Vejam-se os artigos 48, 62, 68, 74, 84, 165, 166 da CF de 1988 e o art. 35 do ADCT:

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: (...)

II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado;

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I - relativa a: (...)

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;

Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.

§ 1º Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre:

I - organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;

II - nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais;

III - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...)

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual; (...)

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

(...)

§ 9º Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

(...)

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

(...)

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

(...)

§ 6º Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

ADCT:

Art. 35. O disposto no art. 165, § 7º, será cumprido de forma progressiva, no prazo de até dez anos, distribuindo-se os recursos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população, a partir da situação verificada no biênio 1986-87.

(...)

§ 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

E a razão de ser dessa limitação parece óbvia, porque em termos orçamentários cabe a um determinado Chefe do Poder Executivo, eleito para um mandato de 4 anos, propor ao Poder Legislativo, escolhido na mesma eleição, o orçamento previamente estabelecido entre os 3 (três) poderes da República.

Isso não pode ser matéria constitucional, mas apenas legal, porque pertinente ao orçamento dos Poderes da República.

Especialmente na parte que toca ao Poder Judiciário, o problema que passou a ocorrer -- em razão da opção feita pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo, de incluir no ADCT normas que deveriam ser veiculadas em eventual Plano Plurianual -- foi porque, ao assim fazerem, os demais Poderes ALIJARAM o Poder Judiciário do debate e da formulação dos LIMITES do Orçamento do próprio Poder Judiciário.

Portanto, reafirmam as autoras o óbvio: com relação às emendas constitucionais, o Poder Judiciário não possui qualquer ingerência no processo legislativo. Somente aqueles indicados nos incisos I a III, do art. 60, da CF podem apresentar emendas à Constituição Federal.

Então, quando os Poderes Executivo e Legislativo resolveram instituir o Novo Regime Fiscal por meio de uma Emenda Constitucional, LIMITANDO e RESTRINGINDO a autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário de participar da elaboração do seu orçamento, (a) tanto IMPÔS LIMITAÇÕES que somente a “realidade orçamentária” poderia impor, mas SEM A PARTICIPAÇÃO do Poder Judiciário, (b) como ATRIBUIU com EXCLUSIVIDADE ao Chefe do Poder Executivo a possibilidade de promover a REVISÃO das LIMITAÇÕES, uma vez mais SEM A PARTICIPAÇÃO do Poder Judiciário.

Essa “constitucionalização” da norma que teria de ser objeto de disciplina por lei ordinária -- com a participação necessária do Poder Judiciário no processo legislativo --, está violando a autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário, prevista no art. 99, da CF, decorrente do princípio da independência e harmonia dos Poderes contido no art. 2º.

Resta evidente assim violação de cláusula pétrea pelo inciso II, do art. 102 (e demais incisos e parágrafos) e pelos arts. 103 e 104, todos do ADCT, introduzidos pela EC n. 95, porque vedado no inciso III, do § 4º, do art. 60, da CF, a proposta de emenda constitucional tendente a abolir a separação dos poderes.

Como dito anteriormente, por mais nobres que sejam os motivos, ou mais necessárias que sejam as medidas implementadas, as normas veiculadas na EC n. 95 não poderiam ser introduzidas no texto constitucional -- ainda que nas disposições transitórias -- porque ao assim fazer trilhou-se um processo legislativo que não permite a participação do Poder Judiciário, para produzir um texto legal (constitucional) que somente poderia ser veiculado em lei orçamentária que contasse com a participação do Poder Judiciário na sua elaboração.

Ai está a violação do inciso III, do § 4º, do art. 60, da CF, que estabelece que “*não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir*” ... “*a separação dos Poderes*”, **uma vez que**, no período de vigência da EC n. 95 -- ou seja, por 20 anos -- a separação dos Poderes estará claramente comprometida, assim como a partir do 10º ano, quando apenas o Chefe do Poder Executivo terá a iniciativa para alterar esses limites.

* * *

A presente ação tem por pressuposto, portanto, a intangibilidade da garantia inscrita no art. 99 da Constituição Federal, na qual foi assegurado ao Poder Judiciário a autonomia administrativa e financeira, por meio das regras dispostas nos seus parágrafos e incisos a seguir transcritos:

Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

§ 1º Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 2º O encaminhamento da proposta, ouvidos os outros tribunais interessados, compete:

I - no âmbito da União, aos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, com a aprovação dos respectivos tribunais;

II - no âmbito dos Estados e no do Distrito Federal e Territórios, aos Presidentes dos Tribunais de Justiça, com a aprovação dos respectivos tribunais.

§ 3º Se os órgãos referidos no § 2º não encaminharem as respectivas propostas orçamentárias dentro do prazo estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias, o Poder Executivo considerará, para fins de consolidação da proposta orçamentária anual, os valores aprovados na lei orçamentária vigente, ajustados de acordo com os limites estipulados na forma do § 1º deste artigo.

§ 4º Se as propostas orçamentárias de que trata este artigo forem encaminhadas em desacordo com os limites estipulados na forma do § 1º, o Poder Executivo procederá aos ajustes necessários para fins de consolidação da proposta orçamentária anual.

§ 5º Durante a execução orçamentária do exercício, não poderá haver a realização de despesas ou a assunção de obrigações que extrapolem os limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, exceto se previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais.

Pois bem. Indague-se como poderão os Tribunais -- nos próximos 20 anos -- elaborar a proposta orçamentária de todos os órgãos que compõem o Poder Judiciário, com a amplitude, liberdade e também limitações previstas na Constituição Federal e a resposta é certa: **estará comprometida a elaboração da proposta orçamentária do Poder Judiciário**, pelos próximos 20 anos, com a limitação já imposta pela EC n. 95.

A questão que se coloca não é sobre a possibilidade de o Congresso Nacional, no exame e deliberação das leis orçamentárias - Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais --, promover cortes ou ajustes, o que lhe é dado fazer, mesmo que atendendo solicitação do Poder Executivo e de forma contrária à proposta orçamentária do Poder Judiciário.

Não é isso. A questão que está posta é a de saber se é constitucional ou não adotar-se o processo legislativo de Emenda Constitucional, que não conta com a participação do Poder Judiciário, para dispor sobre matéria que, de forma ortodoxa seria objeto de lei ordinária e teria necessariamente a participação do Poder Judiciário.

Entendem as autoras que a EC n. 95 que resultou desse processo legislativo violou tanto o art. 99 da CF, como a garantia constitucional do artigo 2º da CF, no sentido de que *“São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”*.

Portanto, deu-se igualmente a violação do inciso III, do § 4º, do art. 60, da CF, que estabelece que *“não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir” ... “a separação dos Poderes”*.

E essa violação está clara, especialmente quanto ao inciso II, do art. 102 (e demais incisos e parágrafos) e dos artigos 103 e 104, todos do ADCT.

IV – A RESTRIÇÃO AO DIREITO DOS PRÓXIMOS LEGISLADORES APRECIAREM AS PROPOSTAS ORÇAMENTÁRIAS DO PODER JUDICIÁRIO E O RETROCESSO SOCIAL DECORRENTE DA DIMINUIÇÃO DO ACESSO AO PODER JUDICIÁRIO TAMBÉM VIOLAM CLÁUSULAS PETREAS DA CONSTITUIÇÃO

Além das violações às cláusulas pétreas já apontadas, outras violações se mostram presentes com pertinência ao “regular funcionamento” do Poder Judiciário.

Em texto recentemente publicado, anotou o Professor Claudio Pereira de Souza Neto que a EC n. 95 viola o art. 60, § 4º, II, onde está prevista a vedação à proposta de emenda constitucional que seja tendente a abolir o voto direto, secreto, universal e periódico. Sustentou o eminente Professor o seguinte (cópia anexa):

Viola gravemente a cláusula pétrea estabelecida no artigo 60, § 4º, II: o voto direto, secreto, universal e periódico. Por meio da PEC n. 55, pretende-se enrijecer – a Constituição brasileira é rígida – um programa de governo que deveria ficar à disposição do povo.

Constitucionalizar o congelamento dos gastos primários **significa retirar, em parte, da esfera da deliberação democrática alocação de recursos públicos.** Se há um tema que deve estar aberto à deliberação pública é a composição do orçamento.

A medida poderia se justificar no âmbito de um programa contextual de estabilização econômica, no horizonte de um governo. O grande problema está na circunstância de que **o governo atual pretende impor essa importante decisão alocativa às gerações futuras.** Ainda que os brasileiros produzam mais e paguem mais impostos estarão impedidos de decidir como deve ser gasto o dinheiro que lhes pertence. Viola-se a máxima “no taxation without representation”, que está na origem do constitucionalismo americano – quando os atuais estados americanos eram colônias da Inglaterra, os cidadãos denunciavam a injustiça de recolherem tributos aos cofres ingleses se não possuíam representantes no parlamento inglês.

O cidadão deve cumprir o “dever constitucional” de pagar tributos; mas deve também poder participar das decisões relativas aos gastos que se farão com os recursos arrecadados.

(...)

A eleição direta e periódica é, talvez, o elemento mais nuclear da Constituição Federal de 1988. As raízes de nosso constitucionalismo remontam ao processo de reabertura democrática, cujo momento culminante foi a campanha pelas “diretas já”. Democracia no Brasil significa, sobretudo, eleições diretas para presidente da República. **A PEC n. 55, embora não suprima as eleições diretas periódicas, restringe excessivamente as possibilidades decisórias dos representantes eleitos.** Se promulgada, terá congelado não só os gastos públicos: terá congelado a democracia brasileira.

(...)

Ocorre que a cláusula pétrea que está em questão é a estabelecida no artigo 60, § 4º, II, a qual garante a própria democracia. Não faz sentido ser deferente à soberania popular para se permitir que se viole a cláusula democrática. Quando emendas constitucionais suprimem normas que funcionam como limites à liberdade de conformação do legislador, ampliam as possibilidades decisórias dos representantes do povo. Porém, quando a emenda serve para que uma maioria eventual entrincheire, por meio da constitucionalização, sua orientação particular, protegendo-a contra maiorias que possam se formar no futuro, não merece deferência: o que se demanda é o exame rígido da compatibilidade da norma com a Constituição Federal.

Na parte que toca ao Poder Judiciário, o que se pode depreender é que as propostas orçamentárias que serão apresentadas nos próximos 20 anos, estarão limitadas pelas normas ora impugnadas, impedindo, assim, que os próximos legisladores possam apreciá-las com a liberdade que teriam ordinariamente, sem que houvesse o Novo Regime Fiscal.

Dai a violação ao art. 60, § 4º, II, da CF, uma vez que o artigo 12 está impondo, no inciso II, ao Poder Judiciário, uma restrição para o exame de suas propostas orçamentárias, pelos legisladores dos próximos 20 anos.

* * *

Pode-se afirmar, ainda, que a limitação do orçamento, em valores reais, pelos próximos 20 anos, violará também o princípio da “vedação do retrocesso social”, que constitui uma cláusula pétrea implícita, derivada dos artigos 5º e 60, § 4º, IV, como reconheceu essa eg. Corte nos seguintes julgados, tratando das hipóteses (a) de prestação de serviço de saúde e (b) de prestação de serviços de assistência jurídica:

*“E M E N T A: RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO (LEI Nº 12.322/2010) – CUSTEIO, PELO ESTADO, DE SERVIÇOS HOSPITALARES PRESTADOS POR INSTITUIÇÕES PRIVADAS EM BENEFÍCIO DE PACIENTES DO SUS ATENDIDOS PELO SAMU NOS CASOS DE URGÊNCIA E DE INEXISTÊNCIA DE LEITOS NA REDE PÚBLICA – **DEVER ESTATAL DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE E DE PROTEÇÃO À VIDA RESULTANTE DE NORMA CONSTITUCIONAL** – OBRIGAÇÃO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL QUE SE IMPÕE AOS ESTADOS – CONFIGURAÇÃO, NO CASO, DE TÍPICA HIPÓTESE DE OMISSÃO INCONSTITUCIONAL IMPUTÁVEL AO ESTADO – DESRESPEITO À CONSTITUIÇÃO PROVOCADO POR INÉRCIA ESTATAL (RTJ 183/818-819) – COMPORTAMENTO QUE TRANSGRIDE A AUTORIDADE DA LEI FUNDAMENTAL DA REPÚBLICA (RTJ 185/794-796) – A QUESTÃO DA RESERVA DO POSSÍVEL: RECONHECIMENTO DE SUA INAPLICABILIDADE, SEMPRE QUE A INVOCAÇÃO DESSA CLÁUSULA PUDE PROMETER O NÚCLEO BÁSICO QUE QUALIFICA O MÍNIMO EXISTENCIAL (RTJ 200/191-197) – O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS INSTITUÍDAS PELA CONSTITUIÇÃO E NÃO EFETIVADAS PELO PODER PÚBLICO – A FÓRMULA DA RESERVA DO POSSÍVEL NA PERSPECTIVA DA TEORIA DOS CUSTOS DOS DIREITOS: IMPOSSIBILIDADE DE SUA INVOCAÇÃO PARA LEGITIMAR O INJUSTO INADIMPLEMENTO DE DEVERES ESTATAIS DE PRESTAÇÃO CONSTITUCIONALMENTE IMPOSTOS AO PODER PÚBLICO – A TEORIA DA “RESTRIÇÃO DAS RESTRIÇÕES” (OU DA “LIMITAÇÃO DAS LIMITAÇÕES”) – CARÁTER COGENTE E VINCULANTE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS, INCLUSIVE DAQUELAS DE CONTEÚDO PROGRAMÁTICO, QUE VEICULAM DIRETRIZES DE POLÍTICAS PÚBLICAS, ESPECIALMENTE NA ÁREA DA SAÚDE (CF, ARTS. 6º, 196 E 197) – A QUESTÃO DAS “ESCOLHAS TRÁGICAS” – A COLMATAÇÃO DE OMISSÕES INCONSTITUCIONAIS COMO NECESSIDADE INSTITUCIONAL FUNDADA EM COMPORTAMENTO AFIRMATIVO DOS JUÍZES E TRIBUNAIS E DE QUE RESULTA UMA POSITIVA CRIAÇÃO JURISPRUDENCIAL DO DIREITO – CONTROLE JURISDICIONAL DE LEGITIMIDADE DA OMISSÃO DO PODER PÚBLICO: ATIVIDADE DE FISCALIZAÇÃO JUDICIAL QUE SE JUSTIFICA PELA NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DE CERTOS PARÂMETROS CONSTITUCIONAIS (**PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL**, PROTEÇÃO AO MÍNIMO EXISTENCIAL, VEDAÇÃO DA PROTEÇÃO INSUFICIENTE E PROIBIÇÃO DE EXCESSO) – DOCTRINA – PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DELINEADAS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA (RTJ 174/687 – RTJ 175/1212-1213 – RTJ 199/1219-1220) – EXISTÊNCIA, NO CASO EM EXAME, DE RELEVANTE INTERESSE SOCIAL. 2. AÇÃO CIVIL PÚBLICA: INSTRUMENTO PROCESSUAL ADEQUADO À PROTEÇÃO JURISDICIONAL DE DIREITOS REVESTIDOS DE METAINDIVIDUALIDADE – LEGITIMAÇÃO ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CF, ART. 129, III) – A FUNÇÃO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO*

“DEFENSOR DO POVO” (CF, ART. 129, II) – DOUTRINA – PRECEDENTES. 3. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DAS PESSOAS POLÍTICAS QUE INTEGRAM O (...).” (ARE 727864 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 04/11/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-223 DIVULG 12-11-2014 PUBLIC 13-11-2014)

“E M E N T A: DEFENSORIA PÚBLICA – DIREITO DAS PESSOAS NECESSITADAS AO ATENDIMENTO INTEGRAL, NA COMARCA EM QUE RESIDEM, PELA DEFENSORIA PÚBLICA – PRERROGATIVA FUNDAMENTAL COMPROMETIDA POR RAZÕES ADMINISTRATIVAS QUE IMPÕEM, ÀS PESSOAS CARENTES, NO CASO, A NECESSIDADE DE CUSTOSO DESLOCAMENTO PARA COMARCA PRÓXIMA ONDE A DEFENSORIA PÚBLICA SE ACHA MAIS BEM ESTRUTURADA – ÔNUS FINANCEIRO, RESULTANTE DESSE DESLOCAMENTO, QUE NÃO PODE, NEM DEVE, SER SUPTADO PELA POPULAÇÃO DESASSISTIDA – IMPRESCINDIBILIDADE DE O ESTADO PROVER A DEFENSORIA PÚBLICA LOCAL COM MELHOR ESTRUTURA ADMINISTRATIVA – MEDIDA QUE SE IMPÕE PARA CONFERIR EFETIVIDADE À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL INSCRITA NO ART. 5º, INCISO LXXIV, DA LEI FUNDAMENTAL DA REPÚBLICA – OMISSÃO ESTATAL QUE COMPROMETE E FRUSTRA DIREITOS FUNDAMENTAIS DE PESSOAS NECESSITADAS – SITUAÇÃO CONSTITUCIONALMENTE INTOLERÁVEL – O RECONHECIMENTO, EM FAVOR DE POPULAÇÕES CARENTES E DESASSISTIDAS, POSTAS À MARGEM DO SISTEMA JURÍDICO, DO “DIREITO A TER DIREITOS” COMO PRESSUPOSTO DE ACESSO AOS DEMAIS DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS – INTERVENÇÃO JURISDICIONAL CONCRETIZADORA DE PROGRAMA CONSTITUCIONAL DESTINADO A VIABILIZAR O ACESSO DOS NECESSITADOS À ORIENTAÇÃO JURÍDICA INTEGRAL E À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITAS (CF, ART. 5º, INCISO LXXIV, E ART. 134) – LEGITIMIDADE DESSA ATUAÇÃO DOS JUÍZES E TRIBUNAIS – O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS INSTITUÍDAS PELA CONSTITUIÇÃO E NÃO EFETIVADAS PELO PODER PÚBLICO – A FÓRMULA DA RESERVA DO POSSÍVEL NA PERSPECTIVA DA TEORIA DOS CUSTOS DOS DIREITOS: IMPOSSIBILIDADE DE SUA INVOCAÇÃO PARA LEGITIMAR O INJUSTO INADIMPLENTO DE DEVERES ESTATAIS DE PRESTAÇÃO CONSTITUCIONALMENTE IMPOSTOS AO ESTADO – A TEORIA DA “RESTRIÇÃO DAS RESTRIÇÕES” (OU DA “LIMITAÇÃO DAS LIMITAÇÕES”) – CONTROLE JURISDICIONAL DE LEGITIMIDADE SOBRE A OMISSÃO DO ESTADO: ATIVIDADE DE FISCALIZAÇÃO JUDICIAL QUE SE JUSTIFICA PELA NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DE CERTOS PARÂMETROS CONSTITUCIONAIS (PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL, PROTEÇÃO AO MÍNIMO EXISTENCIAL, VEDAÇÃO DA PROTEÇÃO INSUFICIENTE E PROIBIÇÃO DE EXCESSO) – DOUTRINA – PRECEDENTES – A FUNÇÃO CONSTITUCIONAL DA DEFENSORIA PÚBLICA E A ESSENCIALIDADE DESSA INSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.”

(RE 763667 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 22/10/2013, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-246 DIVULG 12-12-2013 PUBLIC 13-12-2013)

Esse segundo precedente é relevante, porque relativo à questão do “direito a ter direitos”, como pressuposto de acesso aos demais direitos. E, no caso sob exame, a violação ao princípio da vedação ao não retrocesso social ocorrerá na medida em que, havendo um crescente número de litigantes, como tem ocorrido ao longo dos anos, a simples atualização monetária do orçamento do Poder Judiciário pelos próximos 20 anos, comprometerá inegavelmente o acesso à jurisdição.

Refere-se, portanto, a presente ação, também à hipótese de preservar o “direito a ter direitos”, como pressuposto de acesso aos demais direitos.

É claro que o que se deseja -- e aí há uma unanimidade de opiniões -- é a diminuição do número de processos que tramitam, para que a “máquina” do Poder Judiciário seja cada menor. No entanto, enquanto o Poder Judiciário estiver sendo demandado, não parece correto estabelecer limitações materiais para a sua capacidade de julgamento, sob pena de prejudicar exatamente o cidadão/jurisdicionado, que é o elo mais fraco nas lides em tramitação.

Essa consideração é necessária porque os maiores litigantes no Poder Judiciário são, respectivamente, (a) a Administração Pública, (b) os integrantes do Setor Financeiro (c) seguidos dos prestadores de serviço de telefonia, como divulgado pelo CNJ:

Rank	100 maiores Litigantes por Setor e Justiça							
	Nacional		Federal		Trabalho		Estadual	
1	Setor Público Federal	38%	Setor Público Federal	77%	Setor Público Federal	27%	Bancos	54%
2	Bancos	38%	Bancos	19%	Bancos	21%	Setor Público Estadual	14%
3	Setor Público Estadual	8%	Conselhos Profissionais	2%	Indústria	19%	Setor Público Municipal	10%
4	Telefonia	6%	Educação	1%	Telefonia	7%	Telefonia	10%
5	Setor Público Municipal	5%	Serviços	1%	Setor Público Estadual	7%	Setor Público Federal	7%

Os cidadãos brasileiros estão litigando contra esses “gigantes” e em uma situação de aparente desvantagem, porque não possuem o poder econômico deles para suportar a demora na obtenção do direito.

Então, não se deve diminuir a viabilidade ou a capacidade de Poder Judiciário, mediante normas inconstitucionais, que possam vir a impedir a adequada prestação jurisdicional, porque o maior prejudicado será o jurisdicionado, o cidadão, que teve o seu direito violado e não terá como obter a reparação desse direito.

Dai a violação ao art. 60, § 4º, IV, da CF, uma vez que as limitações impostas pela EC n. 95 ao Poder Judiciário estará sendo restringindo a garantia individual do acesso ao Poder Judiciário, ou seja, restringido o direito de reclamar os direitos fundamentais elencados no artigo 5º da CF, na amplitude atualmente existente.

V – O JULGAMENTO PROCEDENTE DA AÇÃO POUCO INFLUIRÁ COM O NOVO REGIME FISCAL, PORQUE O CONGRESSO NACIONAL PODERÁ, ANO A ANO, NOS PRÓXIMOS 20 ANOS, ACOLHER A PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA DO PODER JUDICIÁRIO (QUE EM 2016 REPRESENTOU SÓ 2,181% DO ORÇAMENTO DA UNIÃO) OU SUBMETÊ-LA AOS LIMITES DO NOVO REGIME FISCAL

É importante assinalar que o eventual julgamento procedente dessa ação direta de inconstitucionalidade, não necessariamente influirá na observância do “Novo Regime Fiscal” implementado pela EC n. 95, por dois fundamentos óbvios, d.v.

* * *

Primeiro, porque, se de um lado não se pode admitir que os Poderes Executivo e Legislativo, na elaboração do orçamento, imponham restrições ao Poder Judiciário, **sem que ele tenha pelo menos participado do processo legislativo**, de outro não há como negar que, vindo a ser julgada procedente essa ação, ainda assim, poderão os Poderes Executivo e Legislativo submeter o Poder Judiciário às limitações orçamentárias contidas no Novo Regime Fiscal.

A diferença se dará apenas quanto à forma e ao momento no qual eles poderão impor a proposta orçamentária do Poder Judiciário aos limites do Novo Regime Fiscal.

Ao invés de haver uma limitação desde logo para perdurar por 20 anos, deverá ser apresentada essa limitação pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, ano a ano, na elaboração das Leis de Diretrizes Orçamentárias e nas Leis Orçamentárias Anuais, para saber se serão ou não acolhidas.

Caberá ao Poder Legislativo, se entender correta, justa e adequada a pretensão do Poder Executivo de impor a limitação do Novo Regime Fiscal à proposta orçamentária do Poder Judiciário, aceitar a pretensão do Poder Executivo.

Poderão, então, esses poderes, fazer aquilo que essa eg. Corte afirmou que constitui a competência de cada qual deles, ou seja, fazer as alterações necessárias à proposta orçamentária do Poder Judiciário, ano a ano, em face das Leis de Diretrizes Orçamentárias e das Leis Orçamentárias Anuais pertinentes:

*“(…) Ação parcialmente conhecida e, nesta parte, julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade, sem a pronúncia de nulidade, da Lei Estadual nº 10.437/2015, do Estado da Paraíba, apenas quanto à parte em que fixou a dotação orçamentária à Defensoria Pública estadual em razão da prévia redução unilateral perpetrada pelo Governador do Estado, para fixar a seguinte tese: **“É inconstitucional a redução unilateral pelo Poder Executivo dos orçamentos propostos pelos outros Poderes e por órgãos constitucionalmente autônomos, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, na fase de consolidação do projeto de lei orçamentária anual, quando tenham sido elaborados em obediência às leis de diretrizes orçamentárias e enviados conforme o art. 99, § 2º, da CRFB/88, cabendo-lhe apenas pleitear ao Poder Legislativo a redução pretendida, visto que a fase de apreciação legislativa é o momento constitucionalmente correto para o debate de possíveis alterações no Projeto de Lei Orçamentária”.** (ADI 5287, Relator Min. Luiz Fux, Pleno, DJ. 12.09.16)*

Por outro lado, se o Novo Regime Fiscal vier a se mostrar eficaz e fizer com que ocorra o aumento das receitas -- como sustenta o Poder Executivo nos debates que antecederam a EC n. 95 --, poderão, tanto o Poder Executivo, como o Poder Legislativo, admitir as propostas orçamentárias do Poder Judiciário, ainda que com valores superiores às limitações previstas no Novo Regime Fiscal.

* * *

Segundo, porque o orçamento do Poder Judiciário da União, ainda que em valores absolutos seja relevante, **é irrelevante em termos proporcionais**, comparado com o restante do orçamento da União.

Representou, por exemplo, **2,181%** do orçamento da União de 2016, que vem a ser um percentual que tem se repetido ao longo dos anos, para não dizer de décadas.

Então, vindo a ser julgada procedente a presente ação, apenas essa pequena parcela do orçamento da União não estará, desde logo, vinculada ao “Novo Regime Fiscal” -- o Plano Plurianual de 20 anos -- mas poderá estar, ano a ano, submetida ao teto por ele instituído, caso o Poder Legislativo assim entenda.

VI – PEDIDO DE LIMINAR E DE PROCEDÊNCIA DA AÇÃO

Como resta evidente da norma contida no inciso I, do § 1º, do art. 102, o Poder Judiciário da União estará submetido ao Novo Regime Fiscal já na elaboração da lei orçamentária de 2017.

Não é só. Já durante o exercício de 2017, ficará o Poder Judiciário submetido às vedações previstas no artigo 104, como, por exemplo, a de criação de cargos, emprego ou função, a admissão ou contratação de pessoal e a realização de concursos (incisos I, IV e V, do art. 104). Não poderão ser criadas Varas já a partir do ano de 2017 e os Tribunais não poderão ser ampliados, pouco importando que venha a ocorrer uma grande ampliação do número de processos.

Inegável, assim, o *periculum in mora* a justificar a observância do rito do artigo 10 da Lei n. 9.868/99, para o fim de ser apreciado o pedido de medida cautelar, visando a afastar a aplicação do Novo Regime Fiscal do Poder Judiciário.

Requerem as autoras, por essas razões, **a concessão da medida cautelar**, nos termos do § 3º do art. 10, da Lei n. 9.868/99, até mesmo por meio de decisão singular “ad referendum” do Plenário, para suspender a eficácia da EC n. 95/2016, quanto aos artigos impugnados nessa ação, em face do Poder Judiciário.

Alternativamente, entendo que não seja o caso de submeter essa ação ao rito do artigo 10, pedem as autoras a aplicação do rito do art. 12 da Lei n. 9.869/98 -- mas com **observância rigorosa dos prazos nele previstos** -- , porque, será necessário o julgamento célere, para permitir que as limitações inconstitucionais da EC n. 95 não incidam sobre o Poder Judiciário no ano de 2017.

Considerando o fato de ter ocorrido apenas a promulgação da EC n. 95 na data de hoje, 15.12.2016, mas ainda não ter ocorrido a publicação em órgão oficial, protestam as autoras pela juntada do texto, tão logo ocorra esse fato, registrando essa possibilidade nos termos do precedente ocorrido na ADI n. 3367, quando da impugnação da EC n. 45:

1. AÇÃO. Condição. Interesse processual, ou de agir. Caracterização. Ação direta de inconstitucionalidade. Propositura antes da publicação oficial da Emenda Constitucional nº 45/2004. Publicação superveniente, antes do julgamento da causa. Suficiência. Carência da ação não configurada. Preliminar repelida. Inteligência do art. 267, VI, do CPC. Devendo as condições da ação coexistir à data da sentença, considera-se presente o interesse processual, ou de agir, em ação direta de inconstitucionalidade de Emenda Constitucional que só foi publicada, oficialmente, no curso do processo, mas antes da sentença.

Em face do exposto, requerem as autoras, após serem ouvidos o (a) Presidente da República, (b) o Congresso Nacional, (c) a Advocacia Geral da União e o (d) Procurador Geral da República, que esse eg. Supremo Tribunal Federal julgue procedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade do inciso II, do art. 102 (e de seus parágrafos e incisos), assim como do art. 103 e 104, todos do ADCT, bem ainda, por arrastamento, de todos os demais que dele decorram, previstos no art. 102, 103 e 104, de sorte a não submeter o Poder Judiciário ao Novo Regime Fiscal, implementado pela EC n. 95/2016, com efeito *ex tunc*.

Dá-se à causa o valor de R\$ 100,00.

Brasília, 15 de dezembro de 2016.

P.p. 
ALBERTO PAVIE RIBEIRO
(OAB-DF, nº 7.077)

(AMB-Anamatra-Ajufe-STF-ADI-Teto-Orçamento-Inicial)